联合国 S/2021/836



安全理事会

Distr.: General
30 September 2021
Chinese
Original: English

刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架执行情况

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第2556(2020)号决议提交的，安理会在该决议中要求我每六个月向其报告《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》下各项承诺的执行情况及其与该区域更广泛安全局势的联系。[1] 本报告概述了上一次报告(S/2021/306)发布以来大湖区的和平与安全事态发展，所述期间为 2021 年 3 月 16 日至 9 月 15 日。

二. 主要事态发展

A. 2019 冠状病毒病大流行疫情蔓延及其影响

2. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行继续对大湖区产生不利影响。根据世界卫生组织(世卫组织)的数据，截至 9 月 14 日，《和平、安全与合作框架》签署国共报告了 3 702 375 例确诊病例和 103 465 例死亡病例。7 月，坦桑尼亚联合共和国恢复报告该国的 COVID-19 病例情况，2020 年 5 月以来曾一度暂停报告。几个国家出现了又一波疫情，导致其采取新的遏制措施，包括部分封锁，但边境大多保持开放。与此同时，由于疫苗短缺等因素，该区域的疫苗接种继续受到限制。世卫组织报告说，截至 9 月 14 日，在 13 个签署国中的 12 个国家共接种了 27 032 479 剂疫苗，估计占该区域总人口的 6%。

[1] 本文中的区域指《和平、安全与合作框架》的 13 个签署国，即安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、南非、南苏丹、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。此外，以下四个政府间组织担任《框架》的见证方/担保方：非洲联盟、大湖区问题国际会议、南部非洲发展共同体和联合国。

21-13661 (C) 061021 081021



3. 疫情的社会经济影响仍然令人关切。尽管《和平、安全与合作框架》签署国的经济预计将在 2021 年反弹，但国际货币基金组织(基金组织)称，[2] 在 2025 年之前人均收入不太可能恢复到疫情前的水平。部分由于成本高昂，许多国家的疫苗接种速度很慢，这可能会进一步破坏经济增长。基金组织估计，在 2023 年底前预计不会实现疫苗广泛接种。此外，在食品价格上涨、失业率高和债务不断增加的背景下，生活在极端贫困中的人数预计会增加。

B. 安全局势

4. 虽然刚果民主共和国东部一些地区武装团体的袭击再次激增，但该区域共同边界沿线的安全局势保持相对稳定，发生了 4 起跨界事件，而上一次报告所述期间记录了 3 起事件。

5. 5 月 24 日，卢旺达称，卢旺达国防军拦截了据称来自布隆迪 Mabayi 镇的布隆迪武装团体“民族解放力量(民解力量)”成员。据报，两名民解力量成员被卢旺达国防军打死。布隆迪在 5 月 25 日发表的一份声明中否认在其领土上存在任何敌视卢旺达的武装团体。

6. 6 月 12 日，卢旺达国防军逮捕了一名据称非法侵入卢旺达领土的乌干达士兵，第二天将其释放交给乌干达当局。6 月 14 日，乌干达发出抗议书，声称该事件发生在乌干达领土上。到目前为止，卢旺达当局还没有公开回应。

7. 据报，7 月 16 日，乌干达人民国防军与疑似刚果武装团体“刚果发展合作社”的成员在与刚果民主共和国边界附近的乌干达 Zombo 区发生冲突。据乌干达当局称，有 7 人被打死，其中包括 5 名袭击者和 1 名乌干达人民国防军士兵。

8. 据报，9 月 6 日夜晚，刚果和布隆迪两国海军在坦噶尼喀湖发生冲突，两名刚果士兵死亡，另一名被布隆迪部队抓获。据刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)发言人称，布隆迪海军误将刚果海军认作了罪犯。

9. 7 月 31 日，卢旺达向布隆迪移交了布隆迪武装团体“争取布隆迪法治抵抗运动(法治塔巴拉)”的 19 名成员，他们在 2020 年 9 月 29 日非法越境进入卢旺达时被卢旺达国防军拦截。8 月 6 日，布隆迪向卢旺达移交了 7 名被发现在布隆迪领土上非法进行货物交易的卢旺达公民。

10. 在刚果民主共和国东部，由于存在武装团体的活动，安全局势恶化。在伊图里省和北基伍省，民主同盟军加强了对平民和刚果(金)武装部队的攻击。3 月 15 日至 9 月 1 日期间，据报疑似民主同盟军成员在伊图里省，包括该团体自 2020 年 3 月以来一直不活跃的曼巴萨县发动了 57 次袭击，杀害了 273 名平民，绑架了大约 249 名平民。同一时期，在北基伍省，民主同盟军发动了 76 次袭击，造成超过 264 人死亡，其中包括 27 名刚果(金)武装部队士兵和部署在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的 1 名维和人员。一个令人关切的事态发

[2] 见国际货币基金组织，《地区经济展望：撒哈拉以南非洲——应对漫长的疫情》(2021 年，华盛顿特区)。

展是，据称民主同盟军成员对穆斯林社区领袖发动袭击，例如 5 月 1 日在贝尼镇暗杀一名伊玛目，5 月 18 日在贝尼县马维维镇又暗杀一名伊玛目。6 月 28 日，据报由民主同盟军放置的三个简易爆炸装置在贝尼爆炸，刚果民主共和国政府称其中一起事件是自杀式袭击。

11. 据报，解放卢旺达民主力量(卢民主力量)继续在北基伍省鲁丘鲁县的部分地区驻扎，继续对平民发动袭击。

12. 5 月 3 日，刚果民主共和国总统费利克斯・安托万・奇隆博・齐塞克迪宣布伊图里省和北基伍省进入戒严状态，于 5 月 6 日生效，此后在本报告所述期间延长了 8 次。

13. 在南基伍，布隆迪武装团体“法治塔巴拉”仍然活跃，据报该团体继续与刚果玛伊-玛伊民兵伊隆加派、玛伊-玛伊民兵雷内派、玛伊-玛伊民兵亚库通巴派和特韦格瓦内霍民兵合作，这些民兵从事绑架和绑架勒索活动。7 月 15 日，法治塔巴拉发表公报，否认与上述地方武装团体结盟，否认参与了对刚果(金)武装部队的袭击。

C. 政治事态发展

14. 在本报告所述期间，尽管 COVID-19 疫情继续造成限制，但高级别区域外交和加强双边关系的努力有所增加，促成签署了一系列双边合作协议，并建立或振兴了多个双边委员会和其他类似机制。

15. 布隆迪和卢旺达两国政府在上一次报告所述期间出现的势头基础上，采取进一步行动实现双边关系正常化。7 月 1 日，卢旺达总理爱德华・恩吉伦特参加了布隆迪国家独立 59 周年庆祝仪式。恩吉伦特先生代表卢旺达总统保罗・卡加梅发表讲话，确认卢旺达愿意在与布隆迪的“历史和文化纽带的坚实基础上继续努力”。布隆迪总统埃瓦里斯特・恩达伊施米耶指出，卢旺达高级代表团出席庆祝仪式发出了一个强烈信号，表明两国正在开启双边关系的新篇章。卢旺达参加了 7 月 6 日在布隆迪布琼布拉举行的情报和安全部门负责人第四次会议，卢旺达向布隆迪移交了法治塔巴拉武装团体成员，这些都是两国在实现和解方面取得进展的更多迹象。

16. 刚果民主共和国和卢旺达也表明它们继续致力于加强双边关系。5 月 22 日刚果民主共和国戈马附近的尼拉贡戈火山喷发后，卢旺达向撤离家园的刚果公民开放边界；5 月 28 日，卡加梅先生呼吁全球提供紧急支持以应对人道主义危机。6 月 25 日和 26 日，齐塞克迪先生和卡加梅先生访问边境城镇卢旺达的鲁巴伍和戈马，重点强调共同努力减少不安全和加强经济联系。

17. 6 月 16 日，刚果民主共和国总统和乌干达总统约韦里・卡古塔・穆塞韦尼在蓬德韦跨境大桥开通和连接两国的三条主要公路建设项目启动之际，在两国共同边界举行了会晤，这些项目是两国之间全面基础设施方案的一部分。

18. 布隆迪总统和刚果民主共和国总统交换了建立信任的信息，包括通过秘书长大湖区问题特使交换信息。之后，布隆迪总统于 7 月 12 日至 14 日对金沙萨进行国事访问，期间签署了关于政治和外交磋商以及和平与安全的双边协议。

19. 卢旺达总统和南非总统马塔梅拉·西里尔·拉马福萨 5 月 18 日在巴黎会晤后，卢旺达和南非之间的关系也有所改善。在那次会晤后，卢旺达外交与国际合作部长万桑·比鲁塔于 6 月 4 日访问比勒陀利亚，会见了南非国际关系与合作部长娜莱迪·潘多尔。在一项联合声明中，两位部长同意制定一个支持双边关系正常化的路线图，并建立一个由他们领导的联合机制来指导和管理这一进程。该机制于 7 月 6 日和 7 日在基加利举行了第一次会议。

20. 由安哥拉和刚果民主共和国推动的卢旺达与乌干达关系正常化四方进程没有取得任何进展，2020 年 6 月以来没有举行正式会议。尽管如此，卢旺达和乌干达重申了它们对改善两国关系的承诺。

21. 刚果民主共和国继续努力发展与该区域其他国家的良好关系。除了与布隆迪和卢旺达接触外，刚果民主共和国总统齐塞克迪先生于 4 月 20 日至 22 日在金沙萨接待了来访的肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔。此次访问促成双方签署了四项关于加强两国之间双边合作的框架协议。4 月 24 日，在赞比亚总统埃德加·伦古对金沙萨进行正式访问期间，齐塞克迪先生与他讨论了共同关心的双边和区域问题。

22. 在布隆迪，政府继续落实其优先事项，包括采取措施改善治理和打击腐败，并加强了外交宣传，促进改善该国与邻国和国际伙伴的关系。5 月 11 日至 14 日，恩达伊施米耶先生访问乌干达，会见了穆塞韦尼先生。两国元首承诺落实现有安排，并商定两国合作联合委员会和联合商业论坛在 6 个月内召开会议。恩达伊施米耶先生还于 5 月 31 日至 6 月 1 日对肯尼亚进行国事访问，会见了肯雅塔先生。双方签署了几项合作协议，并决定振兴两国联合常设合作委员会。

23. 4 月 27 日，非洲联盟和平与安全理事会决定将布隆迪从其议程中删除，因其认为该国政治和安全局势取得了重大进展。理事会还决定，在布隆迪部署的非洲联盟人权观察员和军事专家将于 5 月 31 日结束任务。5 月 31 日，秘书长布隆迪问题特使办公室正式关闭。6 月 21 日，欧洲联盟宣布决定取消此前根据《非洲、加勒比和太平洋国家集团成员为一方与欧洲共同体及其成员国为另一方之间的伙伴关系协定》第 96 条对布隆迪政府施加的预算和财政限制。

24. 坦桑尼亚联合共和国总统萨米娅·苏卢胡·哈桑在 3 月 19 日就职后，对布隆迪、肯尼亚、卢旺达和乌干达进行了一系列国事访问，签署了几项双边合作协议，以此表示决心重振该国在该区域的作用。

25. 在本报告所述期间，该区域还举行了几次总统选举。在刚果 3 月 21 日举行的选举中，现任总统德尼·萨苏·恩格索再次当选，他于 4 月 16 日宣誓就任第五个任期。萨苏·恩格索先生就职后不久，于 5 月 15 日前往刚果民主共和国，与齐塞克迪先生讨论双边关系和区域政治与安全形势。在中非共和国，福斯坦-阿尔尚热·图瓦德拉在 2020 年 12 月 27 日的总统选举中获胜，于 3 月 30 日宣誓连任。在乌干达，穆塞韦尼先生在 2021 年 1 月 14 日的选举中获胜，于 5 月 12 日

宣誓就任第六个任期。在赞比亚，国家发展联合党领导人哈凯恩德•希奇莱马在8 月 12 日举行的总统选举中获胜，并于 8 月 24 日宣誓就职。

26. 8 月 20 日，肯尼亚上诉法院宣布维持高等法院 5 月 13 日的裁决，裁定 2020 年肯尼亚宪法修正案违宪。拟议修正案是“搭建桥梁倡议”的成果，旨在改善治理，防止 2017 年选举后暴力事件重演。

27. 该区域一个令人鼓舞的趋势是任命了几名妇女担任高级领导职务，包括 Malangu Kabedi-Mbuyi 担任刚果民主共和国中央银行行长；Martha Koome 担任肯尼亚首席大法官；Jemma Nunu Kumba 担任南苏丹议会议长；杰西卡•罗斯•埃佩尔•阿卢波担任乌干达副总统；罗比娜•纳班贾担任乌干达总理；在坦桑尼亚联合共和国，利贝蕾塔•穆拉穆拉担任外交与东非合作部长，斯特戈梅纳•劳伦斯•塔伊任国防部长。

D. 人道主义局势

28. 大湖区被迫流离失所现象严重，人道主义局势总体严峻。根据联合国难民事务高级专员公署(难民署)的数据，该区域仍有 1 500 万人流离失所。截至 8 月 15 日，20 个非洲国家收容了超过 962 000 名刚果难民，比 2021 年 7 月的数字增加了 2%。乌干达继续收容大部分刚果难民(433 062 人)，其次是布隆迪(81 050 人)、坦桑尼亚联合共和国(78 634 人)、卢旺达(77 561 人)和南非(57 595 人)。刚果民主共和国收容了超过 519 000 名难民和寻求庇护者，主要来自布隆迪、中非共和国、卢旺达和南苏丹。

29. 由于不安全和暴力，刚果民主共和国仍有大约 526 万人在境内流离失所，自 2021 年初以来，有 153 万人被迫逃离，近 43 万人返回家园。在伊图里省，4 月以来有 22 万人在境内流离失所。由于局势不安全，据报有 5 000 多名刚果人越境进入乌干达。5 月，尼拉贡戈火山喷发导致大约 232 344 人暂时流离失所，其中大约 3 万人暂时疏散到卢旺达。

30. 难民继续返回布隆迪。截至 8 月 31 日，该区域的布隆迪难民人数降至 327 006 人，这一数字包括在坦桑尼亚联合共和国的 131 799 名布隆迪难民，在乌干达的 51 039 人，在卢旺达的 47 943 人和在刚果民主共和国的 42 725 人。5 月 19 日，在布隆迪布琼布拉举行的布隆迪难民自愿遣返问题三方委员会第二十二次会议上，重申希望返回原籍国的布隆迪难民将继续自愿遣返。与会者指出，虽然一些难民现在可能选择返回，但其他难民将继续受益于坦桑尼亚联合共和国的国际保护。他们还决定共同制定促进难民回返的路线图。

31. 4 月至 8 月，在难民署的支持下，7 229 名布隆迪难民从卢旺达返回，使自 2020 年 8 月两国达成协议以来从卢旺达返回的总人数达到 29 874 人。

32. 在本报告所述期间，该区域发生了数起驱回寻求庇护者和难民的事件。据难民署称，1 月至 8 月，至少有 10 338 名逃离莫桑比克北部不安全局势的莫桑比克寻求庇护者被坦桑尼亚联合共和国拒绝庇护并被驱回。

33. 5 月 3 日，刚果民主共和国公共卫生、健康和疾病预防部部长让-雅克•姆本加尼•姆班达宣布，埃博拉病毒病在该国的复发已经结束。不到三个月前，在 2021 年 2 月 7 日，北基伍省报告了第一例新病例。共记录了 11 例病例，6 例死亡。

34. 根据 2021 年 3 月发布的最新粮食安全阶段综合分类分析结果，刚果民主共和国是世界上面临粮食不安全的人口估计数最多的国家，2021 年 2 月至 7 月期间，有 2 730 万人面临极端程度的粮食不安全或更糟糕的情况。此外，全面急性营养不良发生率为 6.5%，慢性营养不良发生率为 42%。预计 2021 年，约有 440 万刚果人严重营养不良。

E. 人权与法治

35. 该区域依然存在侵犯人权和违反国际人道法行为，特别是在追责情况较差的受冲突影响地区。

36. 在刚果民主共和国东部，继续有关于严重侵犯人权行为的报告，其中大量行为发生在伊图里省和北基伍省。3 月至 8 月期间，在所有记录在案的侵犯行为中，64%是武装团体和其他非国家行为体所为，特别是在伊图里省和北基伍省。民主同盟军和尼亚图拉民兵是主要施害者，有 329 起侵权行为归咎于前者，316 起归咎于后者。在外国武装团体中，卢民主力量战斗人员在本报告所述期间也对 66 起侵权行为负责。国家人员对其余 36%的报告侵权行为负责。性暴力和基于性别的暴力继续被用作战争武器，截至 8 月 31 日，共报告了 178 起与冲突有关的性暴力案件。在报告的案件中，76%是武装团体所为，24%是国家人员所为。

37. 在布隆迪，国家通讯委员会于 6 月 16 日宣布解除对英国广播公司(BBC)和在线媒体 Ikiriho 的暂停运营令，这两家公司分别自 2019 年 3 月和 2018 年 10 月起被禁止运营。此外，6 月 21 日，布琼布拉 Ntahangwa 上诉法院将人权维护者 Germain Rukuki 的监禁刑期从 32 年减至一年，他于 2017 年因叛乱和破坏国家安全等罪名被捕。

38. 在肯尼亚，为加强人权合规工作，包括在选举周期遵守人权，主管当局于 6 月 8 日通过了调查和起诉警察侵犯人权行为的标准作业程序。

39. 4 月 20 日至 30 日，国际法院举行公开听证会，审理涉及 1998 年至 2003 年期间刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)案的赔偿问题。刚果民主共和国和乌干达出庭。法院正在审查庭审期间提出的论点，将择日(尚未确定)作出裁决。

三. 和平、安全与合作框架的执行情况

A. 刚果民主共和国的承诺

40. 4 月 12 日，刚果民主共和国总理让-米歇尔•萨马•卢孔德•基恩格在政治力量联盟(统称为国家神圣联盟)的支持下组建新政府，于 4 月 26 日得到国民议会批准。政府 2021 年至 2023 年期间行动纲领的内容包括稳定东部省份、重建国家

权力、促进善政、推进权力下放进程、改善基础设施和基本社会服务、与邻国建立良好关系以及审查和重振《和平、安全与合作框架》，估计每年的费用约为 120 亿美元。

41. 4 月 7 日，国民议会成立了该国东部地区不安全问题特别调查委员会。7 月 5 日，总统签署一项法令，设立解除武装、复员、社区恢复和稳定方案，该方案合并了先前的全国解除武装、复员和重返社会方案和摆脱武装冲突地区稳定和重建国家方案。8 月 7 日，总统任命 Tommy Tambwe Ushindi 为解除武装、复员、社区恢复和稳定方案国家协调员。此外，还采取步骤加强与《和平、安全与合作框架》其他签署国的安全和防务合作，包括 5 月 12 日在北基伍省贝尼与乌干达建立了一个联合行动协调中心，以分享情报并协调打击民主同盟军的行动，并于 7 月 13 日与布隆迪签署了关于和平与安全的谅解备忘录。

B. 区域承诺

42. 该区域加强合作的高级别外交行动势头加快。还继续努力加强安全合作，布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国成立了一个联络协调小组，负责协调执行非军事措施，以补充目前针对该区域消极势力的军事行动。几个国家的高级军事代表也举行了双边会议，以加强边境管制方面的合作及信息和情报共享。

43. 该区域各国还加强了经济合作，包括在自然资源管理方面。3 月 20 日，刚果民主共和国和乌干达签署了关于艾伯特湖和爱德华湖渔业管理的谅解备忘录。4 月 21 日，肯尼亚总统在访问金沙萨期间，与刚果民主共和国总统签署了经济合作和海运管理协议。坦桑尼亚联合共和国总统在 5 月 4 日和 5 日访问肯尼亚期间会见了肯尼亚总统，双方商定采取措施消除障碍，促进两国之间的贸易和人员流动。6 月，刚果民主共和国和卢旺达两国元首商定采取联合措施，保护和促进投资，防止双重征税和逃税，在黄金开采方面进行合作，并加强预防和应对自然灾害的联合机制。

44. 跨境基础设施发展是几个签署国的另一个优先事项。4 月 11 日，坦桑尼亚联合共和国总统和乌干达总统签署了关于建设东非原油管道的协议。5 月 27 日，刚果民主共和国和乌干达批准联合建造三条战略道路，将乌干达边境哨所与北基伍省的城市中心连接起来。布隆迪和刚果民主共和国也缔结了一项协议，修建连接基特加、布琼布拉、乌维拉和金杜的铁路。

45. 区域和次区域组织继续支持合作努力，包括支持在选举和对话进程、联合应对危机、经济合作、自然资源和法治方面开展合作。非洲联盟和平与安全理事会在 6 月 21 日举行的第 1005 次会议上欢迎大湖区取得的进展，并承认在安全、自然灾害和 COVID-19 大流行方面持续存在挑战。理事会还强调需要全面执行《和平、安全与合作框架》。

46. 安哥拉以大湖区问题国际会议主席的身份，分别于 4 月 20 日和 9 月 16 日召开了振兴《中非共和国和平与和解政治协议》第二次和第三次小型首脑会议。第二次首脑会议决定设立一个由安哥拉外交部长和卢旺达外交与国际合作部长共

同主持的工作组，与中非当局合作，落实安哥拉总统若昂•曼努埃尔•贡萨尔维斯•洛伦索在与武装团体和中非共和国政府协商后提出的建议。在第三次首脑会议期间，各国元首批准了一个联合路线图，除其他方面外，寻求继续与各武装团体领导人进行协商并放弃暴力，推动中非共和国政府发表停火声明，启动第二次首脑会议期间设立的工作组的活动。此外，大湖区问题国际会议执行秘书处通过对安哥拉、布隆迪、刚果、刚果民主共和国、肯尼亚和乌干达的一系列外交访问，以及向刚果和赞比亚部署选举观察团，加强了对成员国的政治支持。

47. 8 月 17 日和 18 日在利隆圭举行的南部非洲发展共同体(南共体)第四十一届首脑会议上，博茨瓦纳的 Elias Mpedi Magosi 宣誓就任该组织的执行秘书。马拉维总统拉扎勒斯•麦卡锡•查克维拉当选为主席，刚果民主共和国总统为候任主席。南非总统就任政治、防务和安全合作机构主席。另一个事态发展是，刚果民主共和国和赞比亚的专家于 8 月 20 日在刚果民主共和国普韦托举行会议，根据 2020 年与南共体调解小组达成的协议，更新两国部分共同边界的划界。

48. 为落实 2019 年在坎帕拉举行的大湖区问题国际会议成员国难民事务部长高级别会议的各项决定作出了努力。6 月 28 日，大湖区问题国际会议与难民署一道成立了一个工作组，并启动了一项研究，为制定关于该区域流离失所人口问题持久解决办法的战略做准备。此外，大湖区问题国际会议防止和惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视区域委员会 5 月 18 日举行会议，通过了一项关于打击有罪不罚、防止灭绝种族和其他大规模暴行的区域行动计划，其中除其他外，设想编制大湖区问题国际会议真相与和解委员会原则和准则手册。

49. 在 COVID-19 大流行疫情方面，继续实施区域应对和恢复框架，以补充国家一级采取的措施。主要干预措施包括贸易便利化以确保货物和服务顺畅和不间断流动，支持获得医疗用品，倡导资源调动和公平获得疫苗，支持落实疫苗接种的后勤和行政管理先决条件。在双边方面，肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国同意建立一个联合机制，应对与 COVID-19 大流行相关的跨境挑战。此外，几个国家开始建设国内生产 COVID-19 疫苗的能力。

50. 5 月 31 日，以虚拟方式举行了和平、安全与合作框架技术支助委员会第二十九次会议，重点讨论制定执行《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》(下称“区域战略”)的行动计划。与此同时，刚果民主共和国、乌干达和《和平、安全与合作框架》担保方继续就举行区域监督机制第十次高级别会议进行协商，该会议将由刚果民主共和国主办。

C. 国际承诺

51. 4 月 27 日，由大湖区问题特使和联合国开发计划署非洲区域局局长共同主持的大湖区区域战略框架管理委员会召开第四次会议，确认区域战略为新的指导框架，并为此将委员会的职责移交给为执行区域战略而成立的高级政策小组。与会者强调，在实施区域战略的过程中，需借鉴从区域战略框架中吸取的经验教训。

52. 6 月 9 日 10 日在金沙萨举行了关于制定执行区域战略的行动计划研讨会(见第 55 段)。期间，国际伙伴重申致力于支持该区域各国和秘书长大湖区问题特使办公室执行《和平、安全与合作框架》和区域战略确定的优先事项。

53. 7 月 26 日在一次关于大湖区的会议上，建设和平委员会对执行区域战略的行动计划表示欢迎，并重申支持该区域努力建设持久稳定与繁荣。委员会成员强调了联络协调小组在执行包括解除武装、复员和重返社会方案在内的非军事措施方面预期发挥的作用，并强调了通过基于社区的跨境举措促进包容性的重要意义。

四. 执行《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》

54. 我的大湖区问题特使继续领导《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》(S/2020/1168)的执行工作，特别是为此成立了一个高级政策小组(负责为实施区域战略提供总体政治指导的指导机构)并制定 2021 至 2023 年期间行动计划。

55. 在 5 月 20 日举行的首次会议上，高级政策小组成员核可了用于制定行动计划的路线图。在事先与不同利益攸关方进行一系列磋商后，我的特使在联刚稳定团的支持下和智库“预防冲突与和平论坛”的协助下，于 6 月 9 日和 10 日在金沙萨组织了一次研讨会。《和平、安全与合作框架》签署国和担保机构、国际伙伴、民间社会组织以及联合国总部和该区域各实体的代表亲自或通过虚拟方式参加了研讨会。根据事先磋商和研讨会的成果，大湖区问题特使办公室与联合国其他实体一道敲定了行动计划草案，随后高级政策小组于 7 月 8 日审查并通过了草案。

56. 行动计划旨在用作问责、资源调动、方案规划、协调以及监测和评价的工具。行动计划以五个相互关联的群组为基础，即：(a) 促进对话，加强信任；(b) 降低武装团体构成的威胁；(c) 促进自然资源可持续和透明管理，推动贸易和投资；(d) 寻找解决被迫流离失所问题的持久办法；(e) 提升区域对公共卫生危机的防备水平。纳入妇女和青年、推动其参与并增强权能、促进和保护人权、打击有罪不罚现象是所有五个群组都需要考虑的共有问题。

57. 行动计划于 7 月 15 日开始执行，将分阶段实施，首阶段至 12 月 31 日止，侧重于最迫在眉睫的举措，包括正在进行的举措和项目。之后将于 2022 年和 2023 年实施磋商期间确定的其他关键活动。2021 年最后一个季度，执行支助机制(高级政策小组的技术部门)在制定全面资源调动战略时，将详细说明 2022 年和 2023 年各项举措的的资金需求以及详细细目。

A. 促进对话，加强信任

58. 我的大湖区问题特使通过虚拟和面对面磋商，继续努力支持对话进程并在该区域领导人之间建立信任。在本报告所述期间，他与安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的高级官员进行了面对面和虚拟磋商，讨论该区域最近的政治和安全事态发展、执行《和平、安全与合作框架》的进展情况以及区域战略行动计划的制定情况。

59. 在执行斡旋任务过程中，为促进睦邻关系，特使通过慎重开展穿梭外交等方式，继续支持布隆迪与卢旺达之间、布隆迪和刚果民主共和国之间以及卢旺达和乌干达之间正在进行的对话与和解。在与该区域领导人接触时，他鼓励各方就如何缓解紧张局势开展对话，并寻求解决办法消除持续存在的分歧。我的特使在 5 月 5 日与坦桑尼亚联合共和国总统哈桑女士、9 月 2 日与苏丹总理阿卜杜拉•哈姆多克的介绍性会晤时，倡导他们继续参与《和平、安全与合作框架》执行工作中的所有机制和进程。

60. 我的特使还继续倡导在区域一级开展多边合作，补充并支持正在进行的双边努力，以便加强军事行动，打击在刚果民主共和国东部活动的外国武装团体。在这方面，他强调，将由刚果民主共和国主办的区域监督机制第十次高级别会议将为该区域领导人就这一问题及相关问题进行战略对话提供机会。

B. 降低武装团体构成的威胁

61. 在特使办公室的支持下，5 月 3 日至 6 日在刚果民主共和国戈马举办了一个讲习班。期间，联络协调小组投入运作，这是加强非军事合作、打击该区域消极势力方面工作的里程碑。参加讲习班的有来自布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的联络协调小组法定专家成员，来自安哥拉、中非共和国和肯尼亚的代表作为观察员参加。小组商定了一项涵盖 2021 年至 2023 年期间的行动计划，重点包括：解除消极势力的武装并予以遣返；切断其武器、战斗人员和资金供应；加强解除武装、复员和重返社会国家方案；加强跨境经济合作，以期增加特别是年轻人的创收机会。

62. 布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的情报和安全部门负责人于 7 月 6 日在布琼布拉举行了第四次会议，会议得到特使办公室、非洲联盟驻布琼布拉联络处和大湖区问题国际会议的协助。会上核可了联络协调小组的行动计划。与会者还商定在该小组下部署一个行动小组，由五个参加国的安全专家组成，以协调和支持行动计划的执行，并侧重于与外国武装团体接触。行动小组还将确保与包括国家解除武装、复员和重返社会委员会在内的其他利益攸关方保持密切联系。

C. 促进自然资源可持续和透明管理，推动贸易和投资

63. 我的特使大力倡导采取整体方法解决自然资源非法开采和贸易问题。除双边接触外，特使于 7 月 30 日在非正式磋商期间向安全理事会第 1533(2004)号决议所设委员会通报了刚果民主共和国和国际上黄金、锡矿石、钽矿石和钨矿石非法贸易的情况。这些磋商提供了平台，以审查战略矿物走私的最新趋势以及目前为解决这一问题采取的步骤。

64. 特使办公室、大湖区问题国际会议和苏丹政府于 8 月 31 日至 9 月 2 日在喀土穆举办了一次高级别讲习班，这是向确保采取整体方法管理自然资源迈出的关键一步。讲习班参与人员商定了一套旨在遏制自然资源非法开采与贸易的战略建议，包括为此促进加强国家自主权、推进有效执行大湖区问题国际会议反对非法开采自然资源区域举措、确保价值链上下所有利益攸关方充分参与。

65. 为帮助改善商业环境、支持负责任投资，特使办公室与大湖区问题国际会议和国际可持续发展研究所一道，于 6 月 23 日和 24 日举办了一次关于国际投资协定和大湖区可持续发展的高级别讲习班。与会人员商定了向大湖区问题国际会议成员国提出的建议，这些建议旨在加强国际投资协定的一致性，并为当前非洲大陆自由贸易区投资议定书的谈判工作制定统一的区域办法。

D. 寻找持久解决被迫流离失所问题的办法

66. 特使办公室继续支持该区域为防止被迫流离失所和促进难民自愿回返所做的努力，包括参加由大湖区问题国际会议和难民署设立的工作组，以制定通盘战略寻找持久解决办法。4 月 30 日，特使在内罗毕与联合国难民事务高级专员会晤，讨论了该区域流离失所问题的趋势以及在应对这一挑战时将政治工作和人道主义工作挂钩的重要意义。

E. 提升区域对公共卫生危机的防备水平

67. COVID-19 大流行使社会经济更加不稳定，进而给实现持久稳定的努力带来潜在风险。在这个大背景下，特使(包括在 7 月 19 日至 20 日访问布鲁塞尔与欧洲联盟官员会晤期间)继续倡导使该区域各国更广泛地获得 COVID-19 疫苗和必要财政资源，以便有效启动疫后经济恢复工作。特使办公室进一步支持大湖区问题国际会议就 2020 年 7 月 10 日举行的大湖区问题国际会议卫生部长会议采取后续行动。在那次会议上，部长们商定成立一个部长级协调委员会，由卫生专家网络提供支持，以分享应对疫情的最佳做法。这一平台旨在促进政治宣传并推动其他倡议，以确保增加该区域民众平等获得疫苗的机会。

F. 推动纳入妇女和青年，促进其参与并增强其权能

68. 为进一步加快在该区域执行妇女与和平与安全议程，特使与非洲联盟委员会主席妇女、和平与安全问题特使比纳达•迪奥普一道，于 5 月 5 日召集了大湖区妇女、和平与安全咨询委员会第十三次会议。这次虚拟会议核可了一系列倡议，内容侧重于冲突根源、动因及其对妇女的影响，以及推动妇女参与建设和平、调解和跨境经济活动时的知识共享和能力建设。

69. 特使与大湖区问题国际会议区域民间社会论坛和尼雷尔基金会协作，于 5 月 19 日与区域民间社会组织和学术界代表进行了磋商，讨论与区域战略有关的优先行动。与会民间社会组织同意通过制定一项双年期性别指标，衡量大湖区问题国际会议成员国为促进性别平等和打击性别暴力所做的努力，为监测和评价区域战略行动计划作出贡献。

70. 5 月 28 日，特使办公室与大湖区问题国际会议合作，与南基伍省和非政府组织“国际建设和平联盟”的妇女代表举行了一次会议，反思妇女在社区建设和平和预防冲突中的作用。与会者注意到北基伍省妇女过去为提高武装团体对复员进程的认识作出的贡献，除其他问题外，强调需要动员和制定机制，加大妇女在南基伍省建设和平工作中的参与力度。

71. 特使办公室与非洲妇女预防和调解冲突网络以及大湖区问题国际会议一道，于 9 月 6 日至 10 日在基加利为来自布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、卢旺达、南苏丹、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的该网络成员举办了一次培训讲习班。这次培训旨在加强网络成员的冲突分析、谈判和调解技能，使之能够更好地为应对武装团体的威胁而开展的地方一级对话进程及高级别预防外交和调解作出贡献。讲习班还包括与非洲监察员和调解员协会来自大湖区特别是布隆迪、肯尼亚、卢旺达、南非、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的成员的互动环节。

72. 特使办公室继续倡导加强青年在预防冲突、巩固和平和建设和平工作中的作用。由于这一倡导，非军事措施联络协调小组采取了以青年和社区为重点的预防办法，设想不仅与社区或经由社区直接接触，而且还开展有针对性的活动，为受冲突影响的边境地区青年创造经济机会。目前还在与联合国其他实体合作，筹备执行针对青年领袖和团体的能力建设举措，以进一步增强其权能，使之成为和平与繁荣的使者和建设者。

G. 促进和保护人权，打击有罪不罚现象

73. 特使根据执行区域战略的行动计划和秘书长的人权行动呼吁，继续倡导保护基本自由和权利，包括在政治和选举进程以及 COVID-19 预防和恢复工作中进行保护。

74. 我的特使还继续促进法治和区域司法合作，将此作为推动落实 2019 年通过的《关于司法和善治的内罗毕宣言》工作的一部分。为此，特使办公室与大湖区问题国际会议以及国际司法和法治研究所一道，在大湖区司法合作网络即将上任的主席安哥拉的领导下，于 6 月 3 日和 4 日协助召开了大湖区司法合作网络第六次会议。在计划于 2021 年 11 月举行的大湖区加强司法合作部长级会议之前，司法合作网络商定了一套旨在统一刑事事项司法协助程序的建议。

五. 与区域组织和机制、国际伙伴以及联合国实体的伙伴关系

A. 区域组织和机制

75. 我的特使继续努力加强其办公室与区域和次区域组织之间的合作。4 月 30 日和 7 月 6 日，我的特使和大湖区问题国际会议执行秘书讨论了如何加强联合国与大湖区问题国际会议执行秘书处之间的合作，包括就 8 月底在喀土穆联合举办自然资源问题讲习班开展合作。他们商定在 2021 年底之前举行一次联合规划会议。

B. 国际伙伴

76. 我的特使继续与国际伙伴就区域事态发展以及《和平、安全与合作框架》和区域战略行动计划的执行情况开展磋商，特别是为此与安全理事会成员和其他伙伴举行双边会议。他在访问该区域包括布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达等地期间，还与外交使团代表进行了磋商。7 月 19 日至 24 日，他在比利时和法国分别与比利时政府、法国政府和欧洲联盟的代表举行了磋商。他还继续主张通过与大

湖区问题国际联络小组互动协作，协调一致地为正在开展和计划开展的举措提供国际支持。

C. 联合国其他实体

77. 在为执行区域战略提供指导而设立的高级政策小组方面，我的特使与联刚稳定团、联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)和联合国驻非洲联盟办事处的负责人合作，以确保联合国向该区域政治进程提供支助时协调一致。为此，我的特使在 4 月至 9 月期间多次访问金沙萨，与我的刚果民主共和国问题特别代表兼联刚稳定团团长讨论如何加强两个特派任务之间的合作。

78. 我的特使参加了由中部非洲区域办协助、于 5 月 24 日至 28 日在布琼布拉举行的联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会第五十一次部长级会议。6 月 23 日至 25 日，特使办公室参加了中部非洲区域办和中部非洲国家经济共同体联合举办的讲习班，内容涉及预防和解决与中部非洲畜牧业和跨界季节性转移放牧有关的冲突。特使办公室还为 7 月 29 日通过视频会议举办的中部非洲气候安全讲习班作出了贡献。

79. 7 月 7 日，我的特使与我的驻非洲联盟特别代表讨论了赞比亚选举进程。7 月 16 日，他与反恐怖主义办公室主任兼副秘书长帮办讨论了如何加强联合分析和方案拟订，以帮助在大湖区防范暴力极端主义。他还与在布隆迪、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、苏丹和乌干达的驻地协调员进行磋商，讨论区域动态和加强合作的机会。

六. 意见

80. 我赞赏《和平、安全与合作框架》签署国承诺继续加强和改善它们之间的关系。我尤其对布隆迪政府和卢旺达政府为实现两国关系正常化采取的步骤感到鼓舞。我还注意到卢旺达和乌干达关系正常化四方进程的状态，并敦促两国重启该进程。该区域领导人之间的睦邻友好和牢固纽带对于我们实现建立和平、稳定和繁荣的大湖区这一共同愿景至关重要。为此，我鼓励尽早召开区域监督机制第十次高级别会议，作为就这些问题和相关问题进行高级别政治对话的平台。联合国将通过我的特使继续致力于支持这项工作。

81. 我欢迎签署国采取行动加强区域安全合作，特别是为此成立联络协调小组，这是朝着全面应对武装团体构成的威胁迈出的关键一步。当务之急是执行联络协调小组的行动计划，特别是毫不拖延地设立其行动小组。我呼吁参加国迅速履行承诺，并敦促合作伙伴加大对联络协调小组即将采取的举措的支持力度。我的特使将与《和平、安全与合作框架》其他三个担保机构的代表密切合作，继续支持这一进程。

82. 刚果民主共和国东部的武装团体继续掠夺平民，安全和人权局势令人震惊。在此背景下，这些努力尤其重要。我再次呼吁该区域领导人加倍努力，确保追究这些罪行(包括与冲突有关的性暴力和性别暴力)施害者的责任。

83. 我仍然对该区域持续存在的侵犯人权行为感到关切。保护人权和促进包容、可信、和平、让所有公民在法治下拥有发言权的政治进程，仍然是稳定与发展的首要任务。《关于司法和善治的内罗毕宣言》为我们指明了具体的前进道路，应尽快付诸实施。我还敦促所有政治利益攸关方不要发表仇恨言论和煽动暴力，并鼓励有关当局加强包容各方的民主进程。

84. 我赞扬该区域领导人通过签署跨境能源和基础设施项目协议等方式加强双边和多边经济合作。这些举措对经济发展和区域贸易至关重要，有助于创造生计，减少边境社区之间的不平等，为该区域民众带来繁荣和希望。

85. 在喀土穆举办的自然资源问题高级别讲习班为所有利益攸关方就如何推进自然资源透明和可持续管理开展对话提供了重要契机，是值得欢迎的事态发展。我鼓励迅速执行讲习班期间确定的优先行动，遏制长期以来助长该区域不稳定局面的动因——自然资源非法开采和贸易。

86. 我欢迎该区域在实现妇女在政治领导职位上的公平代表性方面取得的进展。我敦促所有利益攸关方消除阻碍妇女、女童和青年积极和有意义地参与建设和平和政治进程的所有障碍。

87. 该区域目前的环境有利于各国政府和伙伴在为难民和境内流离失所者寻求持久解决办法方面进行更密切的合作。现在比以往任何时候都更需要努力采取全面办法，将发展、人道主义、和平之间的联系有效转化为行动。我仍然对报告在该区域发生的多起驱回事件感到关切，我鼓励所有有关政府根据国际难民法，尊重和维护寻求庇护的权利。

88. 我欢迎为帮助遏制 COVID-19 大流行疫情而在若干个国家发起的疫苗接种运动，疫情对经济发展造成不利影响，加剧了经济和社会不平等。在这方面，我再次呼吁促成公平、包容和透明地获得疫苗，以使各个社会能够以更大的复原力摆脱这场危机。

89. 当前是大湖区历史上的一个关键节点。该区域领导人和人民已表明愿意共同努力，并已采取具体步骤改善关系，加强区域合作。联合国通过了执行区域战略的行动计划，确定了今后三年将如何支持该区域的努力。现在是国际伙伴在实施行动计划的背景下，为现有和计划中的区域倡议提供决定性支持的时候了。

90. 我谨感谢我的特使坚定不移地致力于支持签署国执行《和平、安全与合作框架》，并在执行区域战略方面发挥领导作用。